

# Konsekwencje dekretu PKWN wobec ziemiaństwa a dzisiejsze rozumienie państwa prawa



**Grzegorz Tracz**

*Doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zajmuje się zagadnieniami prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa zobowiązań, a obok pracy dydaktyczno-naukowej od lat wykonuje pracę związaną z zarządzaniem instytucjami finansowymi.*

## **Consequences of the 1944 Decree to Landowners and the Modern Notion of the State of Law**

*The article continues to analyze present constitutional and civil law consequences of communist decrees 1944–45 for landowners. The author suggests that the landowners and their heirs should use civil procedure for seeking restitution as they should vindicate movables and real estates. The practice of the agrarian reform in Poland after World War II often violated the law binding at that time, especially when seizing mansions and parks, and the property placed there. The author is convinced there is no important reason not to control constitutionality of the regulations today, i.e. not according to ‘constitutional standards’ of the after-war communist period, but under the democratic rule of 70 years later. There is, however, no doubt that the acquisition of land by peasants was legal at the time of the reform. Now, their ownership cannot be questioned and it has to be considered legitimate.*

Artykuł jest kontynuacją rozważań z poprzedniego numeru „Forum Prawniczego” zatytułowanych tam *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczypospolitej*.

### **1. Własność zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych**

Wskazane w części pierwszej opracowania i definiowane w literaturze zjawisko ograniczonej drogi sądowej w sprawach związanych z odzyskiwaniem przez

byłych właścicieli ziemskich utraconego mienia na skutek wprowadzenia tzw. reformy rolnej w latach 1944–1945, stało się przyczyną zgłaszanych licznych postulatów dotyczących intensyfikacji prac nad ustawą reprivatyzacyjną, która umożliwiłaby uwzględnienie uzasadnionych roszczeń byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców<sup>1</sup>. Dotychczasowe dwie pró-

<sup>1</sup> A. Machnikowska, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów*

by uchwalenia takiej ustawy zakończyły się jednak niepowodzeniem. Przeprowadzona w części pierwszej opracowania analiza orzecznictwa wskazuje natomiast na to, że realizacja niektórych roszczeń byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców powstałych w związku z przeprowadzeniem tzw. reformy rolnej jest możliwa w dostępnych postępowaniach prawnych zakładających poprawną wykładnię obowiązujących przepisów prawa. Wykładnia taka – w zakresie dotyczącym stanu prawnego zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych i realizacji ewentualnych roszczeń wynikających z tego stanu prawnego – zostanie zaprezentowana poniżej.

### 1.1. Problem własności zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych

Poza sporem pozostaje fakt, że władze komunistyczne przy okazji przejmowania w latach 1944–1945 nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym w zasadzie bez wyjątku przejmowały także zespoły pałacowe albo dworsko-parkowe. Większość prowadzonych obecnie spraw dotyczących odzyskania bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości dotyczyła i nadal dotyczy właśnie tych zespołów – ze względu na brak ich charakteru rolniczego w rozumieniu dekretu z dnia 6 września 1944 r. Ponieważ dekret powodował przejście z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa zdefiniowanych w nim nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, wszystkie inne nieruchomości, w tym nieruchomości ziemskie niemające charakteru rolniczego, nie przeszły z dniem wejścia w życie dekretu, tj. 13 września 1944 r., na własność Skarbu Państwa. Nie stało się tak także w żadnym późniejszym terminie, również poprzez zasiedzenie z powodu zawieszenia biegu terminów zasiedzenia, które w tym przypadku byłoby zasiedzeniem w złej wierze i wymagałoby upływu 30 lat od rozpoczęcia biegu tego terminu. Wobec, jak należy przyjąć, zasadniczo wykrystalizowanego poglądu

orzecznictwa dotyczącego definicji zespołów pałacowych i dworsko-parkowych jako takich nieruchomości ziemskich, które nie zawierają wszystkich dezygnatów znaczeniowych definicji „nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r., należy stwierdzić, że te właśnie zespoły pałacowe i dworsko-parkowe nie przeszły na własność Skarbu Państwa w dniu 13 września 1944 r., ponieważ nie podlegały dekretowi z dnia 6 września 1944 r. Oznaczać to musi, iż do obecnej chwili ich właścicielami są te osoby, co w dniu 12 września 1944 r., albo ich spadkobiercy. Nie dotyczy to sytuacji tych nieruchomości, które po faktycznym przejściu ich przez organy władzy zostały skutecznie nabyte od nieuprawnionego Skarbu Państwa przez działające w dobrej wierze osoby trzecie.

### 1.2. Problem właściwego postępowania w sprawie zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych

Należy przyznać, że analiza argumentacji każdej ze stron sporu dotyczącego właściwej drogi postępowania w sprawach o odzyskanie bezprawnie przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. nie pozwala na jednoznaczne odrzucenie jednej z nich jako niepoprawnej. Spór ten jednak jest podstawowym przejawem powstałego zjawiska ograniczonej drogi sądowej i bez jego rozstrzygnięcia eliminacja tego zjawiska wydaje się niemożliwa. W konsekwencji problemy dotyczące prawa własności zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych tysięcy właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców, zdefiniowane w tysiącach roszczeń skierowanych na drogę administracyjną albo sądową, pozostaną w stanie zawieszenia. Nie wydaje się, aby właściwą drogą do eliminacji tego stanu rzeczy mogła być ustawa reptrywizacyjna, chociażby dlatego, że Skarb Państwa nigdy nie stał się właścicielem tych nieruchomości. Ponadto spór wywołujący tak daleko idące skutki w zakresie wykonywania prawa własności dotyczy tylko kwestii proceduralnej. W oparciu o prezentowane w orzecznictwie stanowiska, a także korzystając z wypowiedzi doktrynalnych, można pokusić się o sformułowanie dodatkowych

w sprawach o charakterze reptrywizacyjnym, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2012, nr 28, s. 195; S. Fruba, *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 29–30.

argumentów przemawiających za przyjęciem drogi postępowania sądowego jako właściwej dla omawianych postępowań.

1) W analizowanej sprawie chodzi o zdefiniowanie treści normy prawnej wynikającej z przepisów o charakterze proceduralnym, uchwalonych przeszło 70 lat temu. W przytaczanym orzecznictwie często podnoszono konieczność uwzględnienia uwarunkowań społeczno-politycznych istniejących w latach 1944–1945

bowiem o ustalenie rzeczywistego znaczenia normy w momencie interpretacji, dostosowując znaczenie przepisów prawnych do aktualnego systemu kulturowego<sup>4</sup>. Odrzucenie powyższych zasad wykładni musiałoby prowadzić do przyjęcia jako nadal aktualnej argumentacji Sądu Najwyższego wyrażonej w uchwale siedmiu sędziów z dnia 13 października 1951 r., która na następne lata przesądziła linię orzecznictwa, wskazującą na drogę postępowania administra-

## Właścicielami zespołów pałacowych i dworsko-parkowych, które nie przeszły na własność Skarbu Państwa w dniu 13 września 1944 roku, są osoby będące nimi w dniu 12 września 1944 roku albo ich spadkobiercy.

i okresie późniejszym w procesie wykładni tych przepisów<sup>2</sup>. Tymczasem stanowisko takie jest sprzeczne ze współcześnie przyjętą zasadą wykładni przepisów prawa, która winna być dynamiczna, obiektywna i adaptacyjna<sup>3</sup>. Zakłada ona zmienność znaczenia przepisów wysławiających normę, tak aby była ona dostosowana do zmian rzeczywistości. Chodzi

cyjnego w omawianych sprawach<sup>5</sup>. Argumentacja taka nie ma racji bytu we współczesnym systemie prawnym<sup>6</sup>.

2 Zob. np. uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13; postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266; postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK 2010, nr 3, poz. 27; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2008 r., IV SA/Wa 78/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D67C6AD5AF>. Zob. także S. Fruba, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 29.

3 Z. Radwański, M. Zieliński (w:) M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, „System Prawa Prywatnego”, t. 1, Warszawa 2007, s. 427; W. Ziętek, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r., IV SA/Wa 78/08*, niepubl., „Palestra” 2009, nr 1–2, s. 287; zob. także J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 212.

4 Z. Radwański, M. Zieliński (w:) M. Safjan (red.), *Prawo...*, dz. cyt., s. 427.

5 Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 13 października 1951 r., C 427/51, OSNCK 1953, nr 1, poz. 1. W uchwale tej Sąd Najwyższy argumentował zajęte stanowisko następująco: „Akcja ta (przejmowania nieruchomości w ramach reformy rolnej) w samym założeniu mogła dać wyniki dodatnie tylko wówczas, gdy pozostawała wyłącznie w ręku powołanych władz i nie doznawała żadnych zakłóceń przez ingerencję czynników pozostających poza sferą właściwych władz administracyjnych, a zwłaszcza władz sądowych. Władze powołane do wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogłyby należycie sprostac swemu zadaniu, jeśliby sądy swymi orzeczeniami mogły obalać ich zarządzenia i burzyć w ten sposób podstawy, na których był zbudowany cały plan ich działalności”.

6 Zob. np. M. Kaliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*, „Rejent” 2001, nr 12, s. 124 i n.

2) Zgodnie z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, chyba że przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Przepis ten należy interpretować zawężająco, albowiem takie przekazanie spraw cywilnych następuje na zasadzie wyjątku<sup>7</sup>, co – jak należy rozumieć – ma swoje uzasadnienie m.in. w istniejących gwarancjach ochrony własności w postępowaniu sądowym. Organami, o których mowa w przepisie, mogą być tylko takie, którym z mocy ustawy nadano funkcje władcze w zakresie rozpoznawania sporów w drodze decyzji administracyjnej, co winno wynikać wyraźnie z przepisu szczególnego<sup>8</sup>. W takim przypadku sąd jest związany ostateczną decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym, a o charakterze deklaratoryjnym tylko wtedy, gdy ta została wydana w sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, to jest w sprawie wynikającej ze stosunku z zakresu prawa administracyjnego. Nie jest natomiast związany decyzją deklaratywną wydaną w sprawie cywilnej z punktu widzenia prawa materialnego, lecz przekazanej na podstawie przepisu szczególnego do właściwości organu administracyjnego<sup>9</sup>.

7 T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do postępowania cywilnego*, t. 1, cz. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1997, s. 18; zob. także wyrok SN z dnia 8 maja 1992 r., III ARN 23/92, Lex nr 5355; wyrok TK z dnia 5 października 1999 r., U 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 118.

8 T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz...*, dz. cyt., s. 17–18; zob. także J. Ostojka, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7–8, s. 194.

9 T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz...*, dz. cyt., s. 18–19 (zob. również podane tam liczne orzecznictwo Sądu Najwyższego); T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 138. Por. Również J. Iwulski, *Związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną na przykładzie decyzji dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 3, s. 72. W literaturze prezentowane jest także inne stanowisko, zgodnie z którym decyzja deklaratywna jest dla sądu cywilnego wiążąca w zakresie stanowiącym przedmiot jej rozstrzygnięcia

3) W licznych orzeczeniach słusznie podnoszono, że funkcją § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. miało być korygowanie niepoprawnie przejętych nieruchomości (na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r.), co jak należy sądzić, mogło wynikać z błędnego określenia (zapewne zawyżenia) ich areалу. Z przekazania tych spraw organom administracyjnym wynika, że upatrywano w ich działaniu wyższej kompetencji niż w sądach do korygowania tego typu uchybień. Jako nieprawidłowości tego typu nie można jednak klasyfikować działań organów władzy przejmujących na masową skalę zespoły pałacowe lub dworsko-parkowe, przeprowadzonych niejako przy okazji wdrażania w życie dekretu z dnia 1 marca 1945 r., w szczególności gdy zostało już przesądzone, że zespoły te nie spełniały desygnatów znaczeniowych pojęcia nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym<sup>10</sup>.

4) Zespoły pałacowe lub dworsko-parkowe były nie tylko nieruchomościami ziemskimi; zazwyczaj były także domami, w których pod wspólnym dachem mieszkwały rodziny właścicieli ziemskich. Przewidziane przez dekret z dnia 6 września 1944 r. przejęcie nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym przez Skarb Państwa stanowiło władcze działanie państwa skierowane przeciwko prawu własności właścicieli ziemskich. Natomiast podjęte działania władz komunistycznych, przejmujących przy okazji także zespoły pałacowe lub dworsko-parkowe, były faktycznie skierowane, jak przewidywał to dekret, przeciwko prawu własności właścicieli ziemskich, ale także przeciwko – przewidzianej nie tylko w obecnej Konstytucji RP, ale także w częściowo obowiązującej wtedy konstytucji marcowej – klasycznej wolności jednostki o charakterze osobistym, służącej zwłaszcza jej psychicznej integralności

(J. Rodziewicz, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000, s. 122, 126; A. Jakubecki (w:) H. Dolecki (red.), T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego – komentarz*, Warszawa 2013, t. 1, s. 625–628).

10 J. Ostojka, *Glosa...*, dz. cyt., s. 195.

i posiadającej związek z jej godnością; chodzą zatem o prawo do nienaruszalności mieszkania<sup>11</sup>. Regulacji określającej warunki, w jakich organy władzy prawo to mogły naruszyć, dekret z dnia 6 września 1944 r. nie przewidywał. Tym bardziej postępowań w zakresie dotyczącym naruszenia tego prawa nie przewidywało rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r.

5) W omawianej sprawie nie można także pominąć faktu, że w przypadku postępowania przewidzianego w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. organ administracyjny orzekał *de facto* w swojej własnej sprawie dotyczącej prawa własności, z możliwością odwołania do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, bez możliwości oceny sądowej takich rozstrzygnięć ze względu na ich – jak przeważnie przyjmowano – prejudycjalny charakter. To zmieniło się dopiero z chwilą powołania do życia w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie rozstrzygnięcie ustawowe musi budzić wątpliwości z punktu widzenia słuszności<sup>12</sup>.

6) Dekret z dnia 6 września 1944 r. nie definiował nie tylko pojęcia nieruchomości ziemskiej, ale także pojęcia nieruchomości ziemskiej o charakterze rolniczym. W ten sposób kompetencje do zdefiniowania tego istotnego pojęcia, prowadzącego wprost do pozbawienia własności nieruchomości przez organy władzy, zostały przekazane organom władzy wprowadzającym dekret w życie, co budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia poprawności takiego rozstrzygnięcia<sup>13</sup>.

Argumenty przedstawione w pkt 5 i 6 zmieniały swoje znaczenie od czasu powołania do życia Na-

czelnego Sądu Administracyjnego, ale tylko w zakresie oceny praktyki stosowania omawianego prawa. Argumenty te nadal pozostają przydatne dla rekonstruowania treści ustanowionych w latach 1944–1945 norm prawnych regulujących postępowanie w sprawach dotyczących nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym.

Ponieważ spór dotyczy określenia właściwej drogi postępowania dla spraw o zwrot bezprawnie przejętych zespołów pałacowych lub dworsko-parkowych, czyli jest sporem o prawo własności, wszelkie przepisy regulujące to postępowanie winny podlegać wykładni zawężającej, o ile zastosowanie innych reguł powodowałoby dalej idące ograniczenie tego prawa<sup>14</sup>. Dlatego wątpliwości, czy postępowanie przewidziane w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. dotyczy nieruchomości tylko ze względu na przekroczenie wielkości areálu nieruchomości, czy także ze względu na ich charakter rolniczy, należy rozstrzygnąć zgodnie z zawężającą wykładnią omawianego przepisu na rzecz poglądu, zgodnie z którym postępowanie przewidziane w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. dotyczy rozstrzygnięć podejmowanych wyłącznie ze względu na przekroczenie areálu nieruchomości. Ponadto skoro orzekanie w sprawach dotyczących zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych przez organy administracyjne prowadziło *de facto* prawie zawsze do orzekania przez te organy nie tylko o prawie własności, ale także o konstytucyjnym prawie do nienaruszalności mieszkania, to wobec braku jakiegokolwiek podstawy prawnej w tym zakresie orzekanie przez organy administracji w tych sprawach na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. wydaje się całkowicie bezpodstawne. Dodatkowo należy zauważyć, że rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. przewidywało w § 5 przekazywanie do orzekania przez wojewódzki urząd ziemski spraw wyłącznie określonych w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. Były to zatem sprawy związane z przejściem na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym należących do ziemian – obywateli polskich, ale już nie np. ówczes-

11 Podnosi się także, że naruszeniu prawa do nienaruszalności mieszkania często towarzyszy naruszenie prawa do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, chronionego Konstytucją RP w art. 47 (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 308; Ł. Kaczkowski, *Nienaruszalność mieszkania* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw wolności w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 223).

12 J. Ostojka, *Glosa...*, dz. cyt., s. 193.

13 Tamże, s. 192.

14 Zob. np. wyrok SN z dnia 6 marca 1998 r., III KKN 393/97, OSP 1998, nr 10, poz. 171.

nych obywateli Rzeszy Niemieckiej albo osób skazanych prawomocnym wyrokiem za zdradę stanu. W sprawach o odzyskanie zespołów pałacowych lub dworsko-parkowych byłych obywateli Rzeszy Niemieckiej, albo osób skazanych prawomocnym wy-

nie z dnia 1 marca 1945 r. nie może regulować i nie regulowało postępowań w sprawach dotyczących zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych, nie były one bowiem nieruchomościami ziemskimi o charakterze rolniczym w rozumieniu art. 2 ust. 1



## **Właściwymi sposobami odzyskania nieruchomości przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców powinny być: powództwo windykacyjne (art. 222 k.c.), powództwo ustalające (art. 189 k.p.c.), powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece).**

rokiem za zdradę stanu, pomimo tego, że do majątków tych zastosowanie miał nie tylko dekret z dnia 6 września 1944 r., ale także dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>15</sup>, właściwe pozostaje postępowanie przed sądami powszechnymi<sup>16</sup>. W konsekwencji osobom tym przysługiwałyby szersze gwarancje ochrony własności niż byłym właścicielom ziemskim – obywatelom polskim lub ich spadkobiercom<sup>17</sup>, co rodzi poważne wątpliwości co najmniej o charakterze aksjologicznym.

Mając na uwadze powyższe argumenty, należy chyba jednoznacznie przesądzić, że rozporządze-

lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. Dlatego też właściwymi sposobami odzyskania tych nieruchomości przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców powinny być powództwo windykacyjne (art. 222 k.c.), powództwo ustalające (art. 189 k.p.c.), powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>18</sup>) – gdy z księgi wieczystej danej nieruchomości określony został właściciel, a w jego miejsce wpisano Skarb Państwa<sup>19</sup>. Powołując się na podjęte w 1997 r. stanowisko Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, wskazano także w literaturze na możliwość wytoczenia w tych sytuacjach powództwa o ustalenie nieistnienia przejścia nieruchomości z mocy prawa na rzecz

15 Dz.U. nr 13, poz. 87.

16 Wypada przypomnieć, że zgodnie z Manifestem PKWN z dnia 22 lipca 1944 r. ziemie niemieckie i zdrajców narodu miały być skonfiskowane, a ziemie gospodarstw obszarnczych przejęte przez Fundusz Ziemi bez odszkodowania, lecz za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli.

17 Tak np. wyrok SN z dnia 3 marca 2015 r., I OSK 1592/13.

18 Dz.U. z 2013 r., poz. 707 z późn. zm.

19 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, Lex nr 1677185.

Skarbu Państwa w razie braku prowadzenia księgi wieczystej<sup>20</sup>.

## 2. Mienie ruchome właścicieli ziemskich a tzw. reforma rolna

Jak wiadomo, po wprowadzeniu w życie tzw. reformy rolnej organy władzy przejmowały nie tylko nieruchomości ziemskie, ale także mienie ruchome pozostające w tych nieruchomościach. Co prawda w art. 12 dekretu z dnia 6 września 1944 r. mowa jest o „przejętych” wraz z parcelowanym gospodarstwem inwentarzu żywym i martwym, jednak nie wspomina się tam o innym majątku ruchomym, obejmującym chociażby wyposażenie dworów i pałaców wchodzących w skład nieruchomości ziemskich. Dopiero w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. pojawiły się przepisy odnoszące się nie tylko do nieruchomości ziemskich, ale – jak należy sądzić – także mienia ruchomego. W § 8 rozporządzenia stwierdzono: „Majątki przejmuje się wraz z wszelkimi aktywami”, a w § 11 ust. 1 rozporządzenia przewidziano, że przejściu od właścicieli ziemskich nie podlegają przedmioty osobistego użytku właściciela przejmowanego majątku i członków jego rodziny, jak np. ubrania, obuwie, pościel, biżuteria, meble, naczynia kuchenne itp., niemające związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego oraz nieposiadające wartości naukowej, artystycznej lub muzealnej (lit. a), zapasy artykułów spiżarni domowej (lit. b), zwierzęta i ptaki pokojowe (lit. c). Na podstawie tych przepisów w 1945 r. organy władzy przejęły dużą część mienia ruchomego właścicieli ziemskich.

Tymczasem wymienione rozporządzenie nie mogło stanowić podstawy prawnej do takich działań organów władzy, mając nawet na uwadze ówczesnie obowiązujące przepisy prawa. Wszelkie akty prawne wydane po 13 września 1944 r., tj. po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 6 września 1944 r., nie mogły z mocą wsteczną zmienić, a w szczególności rozsze-

rzyć, zakresu przedmiotowego regulacji tego postanowienia bądź spowodować przejścia na własność Skarbu Państwa innych rzeczy niż nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym. W szczególności takich skutków nie wywołało rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r., i to pomimo użytej w nim terminologii sugerującej coś przeciwnego, to jest przejście na własność Skarbu Państwa „przejmowanych wraz z wszelkimi aktywami majątków”. Dodatkowo należy mieć na uwadze wątpliwości dotyczące poprawności delegacji ustawowej dla wydania przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Według niektórych poglądów delegacja ta zawarta była w art. 22 dekretu z dnia 6 września 1944 r. Treść tego przepisu była następująca: „Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Kierownikowi Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych”. O ile wobec powyższej treści przepisu można mieć wątpliwości, czy stanowi ona wystarczającą delegację ustawową do wydania omawianego rozporządzenia mającego regulować wykonanie dekretu przewidującego przejście na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, o tyle jakiegokolwiek zastrzeżenia dotyczące jego zastosowania do przejmowania przez organy władzy ruchomości rozumianych jako „majątki wraz z wszelkimi aktywami” nie mają żadnego uzasadnienia. Dekret z dnia 6 września 1944 r., a także zmieniający go dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. nie dotyczyły mienia ruchomego właścicieli ziemskich i z tego powodu rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. kwestii tej skutecznie regulować nie mogło<sup>21</sup>. Niezależnie od tego zauważyć należy, że nawet w przypadku hipotetycznego istnienia ważnej delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia regulującego kwestię przejmowania mienia ruchomego właścicieli ziemskich, przekazanie kompetencji ustawodawcy – Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych – kompetencji do regulowania zasad i przedmiotowego zakresu przejmowania własności mienia

20 W. Szczepański, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 15 października 2002 r.*, „Palestra” 2004, z. 3–4, s. 269 i n. Na takie stanowisko Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 6 listopada 1997 r. wskazuje M. Kaliński, *Glosa...*, dz. cyt., s. 124 i n.

21 Zob. wyrok NSA z dnia 21 marca 2001 r., IV SA 215/99, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/36A596AE0D> (dostęp 15.02.2017); E. Janeczko, *Reforma rolna na tle orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Rejent” 2005, nr 1, s. 100 i n.



ruchomego musiałoby nie tylko obecnie, ale również wtedy budzić poważne zastrzeżenia co do zgodności takiej regulacji z normami konstytucyjnymi.

Z powyższych powodów wydanie omawianego rozporządzenia w zakresie regulującym przejmowa-

na prawa własności zagarniętego na przełomie lat 1944 i 1945 mienia ruchomego w postaci roszczenia windykacyjnego dochodzonego na drodze postępowania cywilnego<sup>23</sup>. Droga administracyjnoprawna bądź inna, w przypadku braku przepisu szczegól-



## **Dziś byłem właścicielem ziemskim i ich spadkobiercom przysługuje najsilniejsza ochrona prawa własności zagarniętego na przełomie lat 1944 i 1945 mienia ruchomego w postaci roszczenia windykacyjnego dochodzonego na drodze postępowania cywilnego.**

nie mienia ruchomego należy jednoznacznie ocenić jako dokonane bez delegacji ustawowej. W konsekwencji także realizację tzw. reformy rolnej polegającej na przejmowaniu mienia ruchomego znajdujących się w majątkach ziemskich należy ocenić jako bezprawne działanie organów władzy. Utrzymywanie do dnia dzisiejszego stanu faktycznego wywołanego tym działaniem – przejęte wtedy mienie ruchome wciąż znajduje się przeważnie we władaniu organów władzy – nie ma uzasadniającej ten stan faktyczny podstawy prawnej. Stan bezprawności władania rzeczami stanowiącymi to mienie nie uległ dotychczas zmianie, albowiem Skarb Państwa jest posiadaczem w złej wierze, stąd nabycie tych rzeczy przez zasiedzenie w świetle art. 52 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe<sup>22</sup>, a także art. 174 k.c., było i jest nadal wykluczone. Tylko ich nabycie przez osoby trzecie działające w dobrej wierze mogło zmienić ten stan prawny.

Dlatego obecnie byłem właścicielem ziemskim i ich spadkobiercom przysługuje najsilniejsza ochro-

nego przekazującego rozpatrywanie tego typu roszczeń innym organom, jest w tych przypadkach niedopuszczalna. Próby skierowania tych spraw na drogę administracyjną należy chyba uznać za bardziej lub mniej świadome utrudnianie, a w konsekwencji ograniczanie ochrony prawa własności przysługującego byłym właścicielom ziemskim lub ich spadkobiercom.

### **3. Stanowisko orzecznictwa w sprawie konstytucyjności i obowiązywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. i § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.**

#### **3.1. Obowiązywanie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r.**

W sprawie obowiązywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. wypowiedział się w kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy, zasadniczo odsyłając do

22 Dz.U. nr 57, poz. 319.

23 Zob. np. wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 7, s. 12.



orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jako organu właściwego do formułowania tego typu ocen. W uchwale z dnia 18 maja 2001 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że – niezależnie od wątpliwej legitymacji PKWN do uchwalenia dekretu oraz jego aksjologicznej oceny – obowiązywanie tego aktu prawnego ze względu na wywołane skutki wymyka się z zakresu kontroli sądowej i wymaga zmian systemowych, które jednak należą do ustawodawcy<sup>24</sup>. Naprawianie krzywd historycznych stanowi, zdaniem Sądu Najwyższego, zadanie władzy ustawodawczej<sup>25</sup>. Sąd Najwyższy, nawet przy okazji pobieżnej analizy tego zagadnienia, nie omieszczał wskazać na to, że przepisy dekretu o reformie rolnej pozostają w systemie prawa jako podstawa wywołanych przez nie skutków prawnych i są właściwe dla dokonania oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym wywołały przewidziane w nim skutki prawne<sup>26</sup>.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie ewoluowało. Dwukrotnie, w uchwałach

z dnia 19 września 1990 r. i z dnia 16 kwietnia 1996 r., uznał on swą właściwość do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. i w ten sposób potwierdził, że rozpatrywany przepis ma moc prawną, ponieważ tylko przepis wyrażający normę obowiązującą w dniu podjęcia uchwały przez Trybunał mógł być przedmiotem wykładni<sup>27</sup>. W drugiej z powyższych uchwał, z dnia 16 kwietnia 1996 r., Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie dokonywał oceny legalności wydania dekretu o reformie rolnej przez PKWN, albowiem pełna ocena suwerenności i legalności tego organu jako polskiego prawodawcy należy do współczesnego, demokratycznego ustrojodawcy. Zdaniem Trybunału, pomimo pozakonstytucyjnego charakteru PKWN wydane przez niego dekrety funkcjonowały jednak jak ustawy i dlatego mogą podlegać wykładni Trybunału. Istotne przy tym jest, że autorzy dekretu zmiierzali do wywołania określonych w nim skutków prawnych, które były respektowane przez późniejszego ustawodawcę<sup>28</sup>. Natomiast po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. Trybunał dwukrotnie, w postanowieniach z dnia 28 listopada 2001 r. i z dnia 1 marca 2010 r., umorzył postępowania w sprawach dotyczących określenia skutków prawnych dekretu z dnia 6 września 1944 r., wskazując na utratę mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. w pierwszym postanowieniu i utratę mocy obowiązującej § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w drugim postanowieniu<sup>29</sup>. Przy tej okazji podniósł, że po upływie ponad 50 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne. Wskazał, iż nie można ignorować faktu wykonywania władzy państwowej przez KRN, PKWN czy Rząd Tymczasowy oraz ukształtowania

24 Uchwała SN z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133.

25 Wyrok SN z dnia 5 listopada 2004 r., II CK 174/2004, Lex nr 197637; uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/2010, OSNC 2011, nr 10, poz. 109.

26 Wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13, Lex nr 1383039; wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 7, s. 12; wyrok SN z dnia 25 marca 1999 r., III RN 165/98, OSNAPUS 2000, nr 3, poz. 90. W wyroku z dnia 27 marca 2008 r. WSA w Warszawie zwrócił natomiast uwagę na to, że dokonując wykładni przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, należy pamiętać o tym, że został on przyjęty w sytuacji historyczno-politycznej, której kontekst nie może być obojętny z punktu widzenia możliwości interpretacyjnych, jakim należy poddać poszczególne jego przepisy. Szczególnie niebezpieczne jest ocenianie tychże przepisów tymi kategoriami interpretacyjnymi, które dominują współcześnie w państwach demokratycznych i praworządnych. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że ocena czegoś, co miało miejsce przeszło 60 lat temu, musi zostać zrelatywizowana do standardów wówczas obowiązujących, w tym zwłaszcza do rzeczywistej woli oraz celów, jakie stawiał sobie ówczesny prawodawca (IV SA/Wa 78/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D67C6AD5AF>, dostęp 15.02.2016 r.).

27 Uchwała TK z dnia 19 września 1990 r., W 3/89, OTK 1990, nr 1, poz. 26; uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13.

28 Uchwała TK z dnia 16 kwietnia 1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13.

29 Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266; postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 27.

w wyniku wydanych aktów prawnych stosunków własnościowych, którym upływ czasu nadał cechę trwałości i które obecnie są podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji części społeczeństwa<sup>30</sup>. Natomiast instrumenty, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwalają na skonstruowanie rozwiązań, które

wało z naruszeniem zarówno obowiązującej procedury, jak i samych przesłanek przejścia<sup>32</sup>.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w pewnym zakresie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 stycznia 2011 r., wyrażnie dystansując się jednak od twierdzeń Trybunału



## **Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dekret z dnia 6 września 1944 r. niszczył polskie ziemiaństwo jako grupę społeczną i kategorię wytwórców spełniającą określoną funkcję w strukturze ekonomicznej kraju, a przy tym także zmierzał do osłabienia zdolności oporu społeczeństwa polskiego wobec narzuconego systemu politycznego.**

pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność, zgodnie z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej. Trybunał zauważył również, że dekret z dnia 6 września 1944 r. nie tylko dokonywał zmian w strukturze własności rolnej, lecz także, poprzez zakres i sposób jej przeprowadzenia, niszczył polskie ziemiaństwo jako grupę społeczną i kategorię wytwórców spełniającą określoną funkcję w strukturze ekonomicznej kraju. Był też jednym z wielu działań zmierzających do osłabienia zdolności oporu społeczeństwa polskiego wobec narzuconego systemu politycznego i stanowiącej jego podstawę ideologii<sup>31</sup>. Zwrócił też uwagę na to, że realizacja samej reformy rolnej nie przebiegała w pełni zgodnie z ówczesnymi przepisami, w szczególności z dekretem o „reformie rolnej”. W wielu wypadkach przejmowanie nieruchomości następo-

o nieobowiązaniu wspomnianych aktów prawnych, a podkreślając ich pozostawanie w systemie prawnym jako podstawę oceny wywołanych ich wprowadzeniem skutków prawnych<sup>33</sup>.

### **3.2. Obowiązkiwanie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.**

Przedmiotem wypowiedzi orzecznictwa było również obowiązkiwanie analizowanego już wcześniej

32 Dlatego zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ani dekret, ani akty wykonawcze wydane na jego podstawie nie mogą być współcześnie wykonywane przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej (postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK 2010, nr 3, poz. 27). Zob. także A. Oleszko, *Problematyka własnościowa w świetle reformy oraz uporządkowania spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem*, „Rejent” 1996, nr 11, s. 32 i cytowana tam literatura; por. także uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133.

33 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23.

30 Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266

31 Tamże.

§ 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. W dwóch orzeczeniach z 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał powyższy przepis za pozbawiony podstawy prawnej, albowiem dekret z dnia 6 września 1944 r., a w szczególności jego art. 8 i art. 20, nie zawierał upoważnienia do definiowania rozporządzeniem wykonawczym określeń użytych w dekrete<sup>34</sup>. Nie określał on organów ani formy, w jakiej miało następować skonkretyzowanie, które nieruchomości ziemskie, na jakiej podstawie i do kogo należące, przejdą na własność Skarbu Państwa<sup>35</sup>. Nie zawierał również w tym zakresie odesłania do innych przepisów ani delegacji do uregulowania w akcie wykonawczym. Sąd podniósł, że wykonanie aktu normatywnego to podejmowanie działań i czynności o charakterze administracyjnym, nie zaś wydawanie aktów o charakterze normatywnym adresowanych do podmiotów pozostających na zewnątrz aparatu administracyjnego<sup>36</sup>.

Inne stanowisko w tej sprawie wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2003 r.<sup>37</sup>, podnosząc, że chociaż ogólnikowość upoważnienia zawartego w art. 20 dekretu z dnia 6 września 1944 r. nie odpowiada obecnym standardom, to jednak kontrola rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. według obecnych standardów doprowadziłaby do chaosu prawnego sprzecznego z ideą państwa prawa. Ponadto wskazał, że ani konstytucja marcowa z 1921 r., ani konstytucja kwietniowa z 1935 r. nie zawierały tak surowych wymagań pod adresem aktów wykonawczych jak obecnie. Nie ma zatem podstaw do podważania obowiązywania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Takie stanowisko nie wpływa także na poziom ochrony prawa własności byłych właścicieli ziemskich, skoro przysługuje im prawo zaskarżenia decyzji wydanej w trybie § 5

rozporządzenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w późniejszych swoich orzeczeniach, a w szczególności w uchwale siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r., podnosząc, że w marcu 1945 r. na ziemiach polskich obowiązywały „podstawowe założenia” konstytucji marcowej z 1921 r. Przewidywała ona zasady wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, i z pewnością nie były one tak restrykcyjne jak obecne, zawarte w art. 92 konstytucji z 1997 r.<sup>38</sup>

Nieco inne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 1 marca 2010 r., w którym stwierdził, że tylko art. 20 dekretu z dnia 6 września 1944 r. mógł być uznany za delegację do wydania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Ponieważ jednak przepis ten nie może być zastosowany w jakimkolwiek stanie faktycznym w chwili orzekania przez Trybunał, dlatego utracił on moc obowiązującą<sup>39</sup>. Także § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., podobnie zresztą jak dekret z dnia 6 września 1944 r., nie poddaje się ocenie konstytucyjności, albowiem jej warunkiem jest to, aby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać konstytucja z 1997 r.<sup>40</sup> Do tych twierdzeń odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, który podniósł, że rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. stało się co prawda z chwilą wejścia w życie konstytucji z 1997 r. wtórnie niekonstytucyjne, ale nie oznacza to jednak, że utraciło moc obowiązującą, skoro było wydane przez organ posiadający do tego kompetencje w chwili jego wydania i z zachowaniem obo-

34 Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1998 r., IV SA 477/96, Lex nr 45967; wyrok NSA z dnia 25 lutego 1998 r., IV SA 889/96, Lex nr 45957; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 67/06, Lex nr 219333.

35 Wyrok NSA z dnia 25 lutego 1998 r., IV SA 889/96, Lex nr 45957.

36 Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1998 r., IV SA 477/96, Lex nr 45967.

37 Wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 7, s. 12.

38 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23; zob. także wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 7, s. 12; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2000 r., IV SA 1189/00, Lex nr 75556; uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 123; uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133.

39 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

40 Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05, OTK-A 2007/4/39; postanowienie TK z dnia 27 marca 1996 r., U 7/95, OTK 1996, nr 2, poz. 11.

wiązującej wtedy procedury. W przeciwnym razie należałoby przyznać Konstytucji RP moc wsteczną z konsekwencjami polegającymi na podważeniu większości aktów podustawowych wydanych

rozporządzenia z 1945 r. poddane zostało krytyce w literaturze. Wskazano na swoistą ewolucję pojęcia mocy obowiązującej aktów prawnych w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego. Jej



## Przytaczany przez sądy argument o nieodwracalności zmian spowodowanych tzw. reformą rolną jest chybiony. Zakłada bowiem, że ewentualne uwzględnienie uzasadnionych roszczeń byłych właścicieli ziemskich może nastąpić wyłącznie przez odwrócenie zmian własnościowych, a nie w żaden inny przewidziany w polskim systemie prawnym sposób.

w okresie PRL. Byłby to wniosek niezgodny z założeniami racjonalnego ustrojodawcy, prowadzący do chaosu i godzący w bezpieczeństwo prawne<sup>41</sup>. Tryb wydania rozporządzenia nie podlega ocenie z punktu widzenia obecnie obowiązującej konstytucji, albowiem skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia prawnego<sup>42</sup>.

### 3.3. Ocena stanowiska orzecznictwa

To niejednoznaczne i niejasne stanowisko orzecznictwa, przede wszystkim jednak Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie obowiązywania art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. i § 5

obecnym efektem jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego o wyczerpaniu się mocy obowiązującej dekretu z dnia 6 września 1944 r. pomimo braku jego formalnej derogacji z systemu prawnego. Stanowisko to wynika z zatarcia różnicy, w rozumieniu Trybunału, pomiędzy „wyczerpaniem się przepisu” a utratą mocy obowiązującej tego przepisu<sup>43</sup>. Ponadto krytycznie oceniono – na przykładzie dwóch wspomnianych postanowień umarzających postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – jego praktykę polegającą na odmowie prowadzenia postępowania ze względów formalnych i równoczesnym zawieraniu w uzasadnieniu takich postanowień stanowiska i uwag o charakterze merytorycznym<sup>44</sup>.

41 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10; podobnie wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 7, s. 12; uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133.

42 Wyrok SN z dnia 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 7, s. 12; uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133.

43 E. Kremer, *Problematyka reformy rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012, s. 725–726.

44 E. Kremer, *Problematyka reformy rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo...*, dz. cyt., s. 726–727.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, że przytaczany w argumentacji sądów, a w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, argument o nieodwracalności zmian spowodowanych tzw. reformą rolną jest chybiony, zakłada bowiem, iż ewentualne uwzględnienie uzasadnionych roszczeń byłych właścicieli ziemskich może nastąpić wyłącznie przez odwrócenie zmian własnościowych, a nie w żaden inny przewidziany w polskim systemie prawnym sposób. Nieprawdziwy jest również podnoszony w orzecznictwie argument, zgodnie z którym sądom nie przysługują instrumenty pozwalające uwzględnić ewentualnie słuszne roszczenia właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców. Polskie prawo cywilne dysponuje w tym zakresie wystarczającą gamą instrumentów prawnych, jak np. roszczenia windykacyjne czy odszkodowawcze. Trudno również zaakceptować stanowisko orzecznictwa, zgodnie z którym ocena konstytucyjności aktów ekspropriacyjnych ostatecznie należy do ustrojodawcy<sup>45</sup>. Przecież to ustrojodawca określa ustrój w konstytucji, a zadaniem sądownictwa jest właśnie orzekanie wyłącznie w oparciu o akty prawne konstytucyjne, przy jednoczesnym wskazywaniu aktów prawnych niekonstytucyjnych<sup>46</sup>. Tymczasem stanowiska i orzeczenia dotyczące analizowanych zagadnień formułowane są przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny w oparciu o akty prawne wątpliwe z punktu widzenia ich konstytucyjności, czemu wielokrotnie te same sądy i TK dały wyraz w niektórych orzeczeniach. Podkreślenia wymaga fakt, że pomimo dwóch ostatnich postanowień TK sądy powszechne nadal orzekają – decydując o prawie własności tysięcy osób – powołując się na art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu z dnia 6 września 1944 r. oraz na § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., które przecież

zgodnie z orzeczeniami TK utraciły moc obowiązującą i nie mogą być oceniane z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP. Taki stan rzeczy zasługuje na ocenę negatywną.

#### 4. Obowiązkiwanie i konstytucyjność dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. i § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.

Problem obowiązkiwania i konstytucyjności dekretu z dnia 6 września 1944 r. oraz aktów wykonawczych do niego wydanych nie był szeroko analizowany w literaturze. Wyjątek w tym zakresie stanowi pierwsze opracowanie monograficzne z 2013 r., autorstwa Piotra Tomasza Kociubińskiego, kompleksowo i interesująco analizujące to niełatwe zagadnienie<sup>47</sup>. Z wieloma jego tezami i wnioskami należy się zgodzić ze względu na ich trafność i przekonujące uzasadnienie. Z powyższych powodów niektóre z nich zostaną poniżej przytoczone.

Autor powyższego opracowania poszukiwania odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność aktów ekspropriacyjnych z lat 1944–1945, w tym dekretu z dnia 6 września 1944 r., z dnia 17 stycznia 1945 r. i rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., poprzedza pewnymi istotnymi założeniami.

Po pierwsze, w sposób właściwy rysuje tło historyczno-ideologiczne do swoich rozważań, przypominając, że to właśnie ideologia marksistowska wprowadzana na bagnetach wkraczającej na tereny Polski armii sowieckiej zanegowała dotychczasową i ugruntowaną od wieków rolę własności prywatnej, obrazowo uznając ją za kradzież, zawłaszczenie dobra wspólnego. Konsekwencją tego było dążenie do wyrugowania własności z obrotu prawnego, a co najmniej do pozbawienia jej pierwszoplanowej roli<sup>48</sup>. Proces zmiany tego nadzwyczajnego, ale z dzisiejszej perspektywy jawiącego się jako epizodycznego, traktowania prawa własności rozpoczął się w 1989 r.<sup>49</sup> Jednocześnie autor podkreśla, że zarówno KRN jak i PKWN, organy stanowiące wtedy

45 Tak np. wyrok SN z dnia 5 listopada 2004 r., II CK 174/2004, Lex nr 197637; uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/2010.

46 Co do funkcji kontrolnej w tym zakresie Trybunału Konstytucyjnego, a także sądów powszechnych, w szczególności w zakresie incydentalnej kontroli legalności aktów podustawowych, zob. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 3013, s. 416–417.

47 P.T. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.

48 Tamże, s. 16.

49 Tamże, s. 23.

prawo, nie miały żadnej demokratycznej podstawy pozwalającej przyjąć, że pochodzą od narodu. Były to ciała utworzone „obok” konstytucji marcowej czy też kwietniowej, samozwańczo przypisujące sobie dysponowanie na gruncie przedwojennego prawa określonymi kompetencjami organów władzy państwowej<sup>50</sup>.

Po drugie, opowiadając się za formalistycznym podejściem do tekstu prawnego, dając absolutny prymat wykładni literalno-systemowej<sup>51</sup> i wychodząc z pozycji nieprawnonaturalnych teorii obowiązywania prawa, postrzega szeroko rozumiane prawo (stanowione) jako wytwór ludzkiej kultury, stanowiące równocześnie narzędzie regulacji stosunków społecznych przez suwerena, kimkolwiek by on był. Tak rozumiane prawo nakierowane jest na realizację słusznego z punktu widzenia tego suwerena (legislatora) celu. Może być ono efektywne tylko wtedy, gdy zostanie zapewniona możliwość jego przymusowego wyegzekwowania w razie oporu podmiotów zmierzających do odmiennego celu<sup>52</sup>. Dlatego zdaniem autora przyznanie, przy powyższych założeniach, aktom prawnym wydanym przez KRN i PKWN w latach 1944–1947 waleru obowiązującego prawa jest zagadnieniem nie tyle prawnym, co filozoficznym. Wskazuje na to, że z chwilą wkraczania armii sowieckiej na przedwojenne ziemie polskie, a potem przekroczenia rzeki Bug, nie odżywały wszystkie dotychczasowe przepisy wcześniej obowiązujące w II Rzeczypospolitej, a którym potem mocy obowiązującej odmawiały władze okupacyjne niemieckie i także sowieckie. To raczej praktyka armii sowieckiej zajmującej w latach 1944–1945 ziemie przedwojennego państwa polskiego, władz sowieckich i działającej z ich nadania polskiej władzy komunistycznej, niemającej jakiegokolwiek realnego oparcia w woli polskiego społeczeństwa, decydowały, jakie prawo stanowione obowiązuje, a którym przepisom należy odmówić mocy prawnej. Ta realna siła stojąca za

KRN i PKWN, zapewniająca egzekwowalność wydawanych przez te organy przepisów, stanowiła o ich kompetencji do stanowienia prawa – zgodnie z przyświecającą władzom komunistycznym tezą „nie ma prawa bez władzy, a kto ma władzę, ten stanowi prawo”. W konsekwencji władze komunistyczne uznały obowiązywanie, także na przyznanym Polsce po wojnie tzw. Ziemach Odzyskanych, prawa ustanowionego w II Rzeczypospolitej w powyższym rozumieniu, jednak z wyjątkiem konstytucji kwietniowej. Stwierdzając nieważność wydanych przez niemieckich okupantów aktów prawnych, pośrednio uznały również fakt ich istnienia i obowiązywania wcześniej.

W oparciu o powyższe założenia za słuszny należy uznać pogląd autora, zgodnie z którym jedyną konstytucją w sensie formalnym i materialnym obowiązującą w 1944 r. był manifest lipcowy, akt pochodzący od władz dysponujących rzeczywistą siłą, a zawarte w nim odwołania do konstytucji marcowej dotyczyły jedynie relacji między legislaturą i egzekutywą, zbyt wiele bowiem w Manifestie PKWN było postanowień odnoszących się do materii ludzkich, w tym praw i wolności w sposób odmienny, niż czyniła to konstytucja marcowa<sup>53</sup>.

53 P.T. Kociubiński przytacza pełną argumentację uzasadniającą niekonstytucyjność aktów ekspropriacyjnych z punktu widzenia konstytucji marcowej, na wypadek poglądów – z którymi się nie zgadza – uzasadniających obowiązywanie tej konstytucji w latach 1944–1945. Wskazał na naruszenie przez dekret art. 99 konstytucji marcowej, zgodnie z którym ograniczenie własności lub jej zniesienie mogło nastąpić ze względów wyższej użyteczności w wypadkach w ustawie przewidzianych za odszkodowaniem, które winno odpowiadać wartości wyzutego mienia i którego wypłata nie mogła być ani odraczana, ani rozkładana na raty. Ponadto cel wyższej użyteczności utożsamiany był raczej z interesem państwa lub innych podmiotów publicznych, aniżeli zaspokajaniem potrzeb innych członków społeczeństwa, jak w przypadku dekretu z dnia 6 września 1944 r. Art. 99 zd. 4 konstytucji marcowej przewidywał co prawda przymusowy wykup w celu właściwego kształtowania ustroju rolnego państwa, ale mógł on nastąpić za cenę odpowiadającą wartości wykupowanej nieruchomości. Tymczasem dekret nie przewidywał nie tylko wykupu, ale też odszkodowania. Dodatkowo dekret przewidywał przejście na własność Skarbu Państwa nieruchomości

50 Tamże, s. 195–196.

51 Tamże, s. 24–27; por. także L. Morawski, *Wstęp do prawnoustawstwa*, Toruń 2014, s. 61–65; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp...*, dz. cyt., s. 213–215.

52 P. T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 202.



W sensie materialnoprawnym dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. wprowadzający tzw. reformę rolną był zgodny z tak rozumianymi normami konstytucyjnymi<sup>54</sup>. Samo procedowanie dekretu także mieściło się, aczkolwiek w wyjątkowych okolicznościach i w wyjątkowy sposób, w ramach procedury określonej przez konstytucję marcową dla tego typu aktów. Dekret został ogłoszony w powołanym do tego publikatorze – Dzienniku Ustaw – i dlatego nie można mu odmówić mocy prawnej i traktować go jako nieaktu<sup>55</sup>.

Autor nie przeprowadził analogicznej analizy aktów prawnych uzupełniających dekret, tj. zmiany

ziemskich przekraczających określony limit powierzchni, a nie tylko „nadwyżki”, naruszając w ten sposób wyrażoną w art. 96 konstytucji marcowej zasadę równości. Sprzeczne z konstytucją marcową było też rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r., a w szczególności § 4 i § 8, które poprzez definicję użytków rolnych i stwierdzenie, że majątki przejmują się wraz z wszelkimi aktywami, w sposób nieuprawniony rozszerzało zakres przedmiotowy dekretu z dnia 6 września 1944 r. Stosownie do art. 99 konstytucji marcowej zniesienie własności było możliwe tylko w wypadkach przewidzianych ustawą, a nakładanie obowiązków na obywateli w drodze rozporządzenia było możliwe w przypadku istnienia stosownej delegacji ustawowej (art. 3 zd. 5 konstytucji marcowej). Rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. wymogów tych nie spełniało (tamże, s. 272–283).

<sup>54</sup> Stanowisko to pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Senatu III Rzeczypospolitej wyrażonym w uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. i podzielonym przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym aktem prawnym wydanym przez PKWN i KRN brak jest konstytucyjnoprawnej legitymacji. Pomimo tak jednoznacznego stanowiska organu władzy ustawodawczej, a także TK nie wyciągnięto stosownych konsekwencji dla całego systemu normatywnego PRL, podkreślając, że z tego powodu tylko niektóre akty prawne wydane w okresie powojennym były pozbawione mocy prawnej, m.in. te, na podstawie których dokonano niesprawiedliwego pozbawienia TK z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK 2001, nr 8, poz. 266).

<sup>55</sup> P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 286–289; w sprawie stanowiska dotyczącego tzw. nieaktu zob. J. Forystek, *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2001, nr 2, s. 75–90.

dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. oraz rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Oba te akty, jak już wspomniano, rozszerzały zakres przedmiotowy działania dekretu wrześniowego. Ponieważ konstytucja marcową dopuszczała możliwość zniesienia albo ograniczenia prawa własności tylko w drodze ustawowej, już z tego powodu należy uznać rozporządzenie z 1 marca 1945 r. w zakresie, w jakim znosiło albo ograniczało prawo własności ponad to, co wynikało z dekretu z dnia 6 września 1944 r., za niezgodne z konstytucją marcową, a w konsekwencji także za niekonstytucyjne w świetle norm konstytucyjnych narzuconych przez władzę komunistyczną i obowiązujących w latach przeprowadzania tzw. reformy rolnej. Natomiast dekret z 17 stycznia 1945 r., podobnie jak dekret wrześniowy z 1944 r., chociaż spełniał w chwili jego wydania wymóg tak rozumianej konstytucyjności, to jednak nie mógł rozszerzać zakresu przedmiotowego działania dekretu z dnia 6 września 1944 r. Wynika to z podstawowych zasad wykładni przepisów prawa, przewidujących wystąpienie określonych skutków prawnych *ex lege*. Takie przepisy prawa i wynikające z nich normy prawne w pewnym sensie konsumują się w momencie powstania przewidzianych w nich skutków prawnych, których w konsekwencji nie można skorygować albo rozszerzyć z mocą wsteczną od chwili ich powstania, skoro one już się ziściły<sup>56</sup>.

Powyższa słuszna ocena analizowanych aktów prawnych z punktu widzenia ich konstytucyjności w chwili ich wprowadzenia, tj. ponad 70 lat temu, nie ma wyłącznie waloru historycznego, albowiem te akty prawne stanowiły przez te lata, i stanowią nadal, podstawę prawną orzeczeń w przedmiocie prawa własności. W 1944 r. to władze komunistyczne, realizując swoje własne cele ideologiczne i polityczne, wprowadzając m.in. akty ekspropriacyjne, zapoczątkowały tworzenie nowego systemu prawnego, wyraźnie odcinając się od systemu prawnego wprowadzonego przez niemieckich okupantów, uznając wprowadzone przez nich akty prawne za nieważne, a także od systemu prawnego II Rzeczypospolitej, uznając tylko jego część za obowiąz-

<sup>56</sup> Co do tego zob. powyższe uwagi dotyczące orzecznictwa w omawianym zakresie.



zującą nadal. Ten zapoczątkowany w 1944 r. system prawny trwał w Polsce nie tylko do 1989 r., ale także w kolejnych latach, w których państwo polskie odzyskiwało należną mu podmiotowość i suwerenność – i w sposób płynny stał się systemem współczesnej Polski. Tworzą go akty prawne wydane w latach czterdziestych, pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i w kolejnych, aż do obecnych czasów. Akty te obowiązują i często stanowią podstawę prawną zapadających orzeczeń i decyzji administracyjnych pomimo tego, że w ciągu upływu lat kilkakrotnie zmieniły się normy konstytucyjne ma-

ma to miejsce obecnie – zgodnie z którą sądy będą orzekały na mocy ocenianych jednocześnie przez te same sądy przepisów, które utraciły moc obowiązującą, a przez to nie mogą być oceniane z punktu widzenia ich zgodności z obowiązującą konstytucją. Orzekanie na podstawie przepisów niepodlegających ocenie konstytucyjnej niesie przecież ryzyko orzekania na podstawie przepisów niekonstytucyjnych. Taki stan prawny raczej nie powinien być akceptowany we współczesnych systemach prawnych.

Piotr Kociubiński we wspomnianej monografii dodatkowo wskazuje na brak konstytucyjnych pod-



**W 1944 r. władze komunistyczne zapoczątkowały tworzenie nowego systemu prawnego, realizując swoje własne cele ideologiczne i polityczne. System ten trwał w Polsce nie tylko do 1989 r., ale także w kolejnych latach, w których państwo polskie odzyskiwało należną mu podmiotowość i suwerenność – i w sposób płynny stał się systemem współczesnej Polski.**

jące charakter nadrzędny nad tymi aktami. Właśnie ze względu na z jednej strony kontynuację systemu prawnego, a z drugiej zmienność w zakresie norm konstytucyjnych wskazana jest ocena omawianych aktów ekspropriacyjnych nie tylko z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w chwili ich wydania, ale także obowiązujących obecnie, czyli norm konstytucyjnych wynikających z konstytucji z 1997 r. Jak długo akty ekspropriacyjne wydane w latach 1944–1945 stanowić będą podstawę orzeczeń i wydawanych decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych dotyczących prawa własności, tak długo winny podlegać takiej ocenie. W przeciwnym razie może powstać sytuacja – jak

staw, a w szczególności aktualnie obowiązującego przepisu prawa stanowionego, dla twierdzenia, że dekret z dnia 6 września 1944 r., dekret z dnia 17 stycznia 1945 r. i rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. utraciły swą moc prawną w dniu wejścia w życie konstytucji III Rzeczypospolitej, tj. w dniu 17 października 1997 r.<sup>57</sup> Skoro tak, to jego zdaniem Trybunał Konstytucyjny jest nadal uprawniony do orzekania o ich zgodności z obecnie obowiązującą konstytucją, ale już nie o zgodności tych aktów z konstytucjami obowiązującymi wcześniej<sup>58</sup>. Do-

57 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 58–59.

58 Tamże, s. 64.

datkowo art. 190 ust. 4 konstytucji przewiduje, że orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja admi-

Konstytucja z 1997 r. dopuszcza ingerencję w prawo własności pod warunkiem spełnienia przesłanek takiego działania polegających na zachowaniu podstawy ustawowej, nienaruszeniu istoty prawa



## Uzasadnione jest przeprowadzanie oceny zgodności aktów wprowadzających przeszło 70 lat temu „reformę rolną” z obecnie obowiązującą Konstytucją RP

nistracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach stanowią podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach właściwych i w trybie właściwym dla danego postępowania. Przepis nie przesądza, aby wydanie prawomocnego orzeczenia albo ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia, które jest warunkiem takiego wznowienia, miało miejsce po dniu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. Oznaczać to musi, że konstytucja ta umożliwia wzruszenie prawomocnych lub ostatecznych aktów stosowania prawa, wydanych na podstawie aktów normatywnych obowiązujących bądź wydanych przed 17 października 1997 r., a zatem takich, które nie musiały być niezgodne z ówczesnymi regulacjami o charakterze konstytucyjnym, ale stały się takie po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.<sup>59</sup> Ocena zgodności aktów prawnych wprowadzających przeszło 70 lat temu „reformę rolną” z obecnie obowiązującą konstytucją jest z powyższych powodów jak najbardziej uzasadniona.

59 P.T. Kociubiński co prawda podnosi, że wątpliwości co do poprawności takiego wniosku mogłyby powstać, gdy jednocześnie z wykładnią literalną art. 190 ust. 4 konstytucji dokona się określonej wykładni funkcjonalnej. Wobec jednak niedopuszczalności takiego zabiegu, co autor wyjaśnia i zakłada na wstępie swojej pracy, a następnie konsekwentnie realizuje, argument ten traci rację bytu (tamże, dz. cyt., s. 65, 69).

własności, uzasadnieniu ograniczenia prawa własności przez wskazanie jednej z wartości określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji i zachowaniu zasady proporcjonalności *sensu largo*<sup>60</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dekretu z dnia 6 września 1944 r. wszystkie nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym objęte zakresem przedmiotowym jego działania przechodziły bezzwłocznie na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele określone w art. 1 dekretu. Celem tym było przeprowadzenie tzw. reformy rolnej, której rozumienie zmieniało się, co znajdowało odzwierciedlenie w pojawiających się później aktach prawnych. Jednakże zasadniczym jej elementem pozostało przekazanie tak uzyskanego tytułu własności ziemi beneficjentom dekretu, rozumianym przede wszystkim jako osoby fizyczne – małorolnym i bezrolnym chłopom. Przesunięcie własności następowało więc na linii podmiot prywatny – podmiot publiczny (Skarb Państwa), a dopiero potem miało nastąpić, i zasadniczo nastąpiło, kolejne przesunięcie na linii podmiot publiczny – podmiot prywatny. Pomimo tego pewna część tak przejętych przez Skarb Państwa nieruchomości pozostała na stałe, aż do czasów obecnych, w domenie własności publicz-

60 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 544–550; P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 101.

nej. Ponieważ pierwsze przesunięcie prawa własności było wyzuciem z niej byłych właścicieli ziemskich typowym dla wywłaszczenia<sup>61</sup>, dlatego właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności postanowień dekretu, a w szczególności jego art. 2, powinien być przepis art. 21 ust. 2 konstytucji z 1997 r., regulujący dopuszczalność przeprowadzenia wywłaszczenia<sup>62</sup>. Mimo że obecna regulacja prawna może rodzić wątpliwości co do liczby i rodzaju przesłanek uzasadniających wywłaszczenie, to jednak poza sporem znajdują się następujące z nich<sup>63</sup>:

- 1) zachowanie podstawy ustawowej,
- 2) realizacja celu publicznego,
- 3) słuszne odszkodowanie,
- 4) niezbędność.

Dekret z dnia 6 września 1944 r. oraz zmieniający go dekret z dnia 17 stycznia 1945 r., biorąc pod uwagę realia prawne i polityczne istniejące w czasie ich wydania, można uznać – mając oczywiście na uwadze wiele wątpliwości wynikających z okoliczności towarzyszących ich wydaniu – za spełniające wymóg podstawy ustawowej. Warunku tego nie spełniło natomiast rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r., albowiem przepisy zawarte w dekreście z dnia 6 września 1944 r., które czasem wskazuje się jako podstawę prawną wydanego rozporządzenia, nie spełniają minimalnych wymogów niezbędnych do tego, aby w świetle obowiązującej Konstytucji RP

uznać je za wystarczającą delegację do wydania takiego rozporządzenia. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na pozytywną praktykę Trybunału Konstytucyjnego ostatnich lat, który coraz bardziej rygorystycznie odnosił się do trwania w polskim porządku prawnym regulacji upoważniających niespełniających obecnych wymagań konstytucyjnych, podnosząc, iż upłynęło wystarczająco dużo czasu, aby ustawodawca dostosował przedkonstytucyjne przepisy upoważniające do wymagań obowiązującej konstytucji.<sup>64</sup>

Inaczej wypada ocena drugiej przesłanki wywłaszczenia, czyli celu publicznego, który pomimo braku jego legalnej definicji rozumie się jako realizację interesu ogółu, całego społeczeństwa, a nie np. interesu państwa albo administracji<sup>65</sup>. Celowość wywłaszczenia oznacza intencjonalne wykorzystanie określonego dobra majątkowego dla skonkretyzowanego celu publicznego, co oznacza, że wywłaszczenie nie może być realizowane „przy okazji”<sup>66</sup>. Przekształcenia sytuacji agrarnej na wsi w powojennej Polsce, które przybrały formę tzw. reformy rolnej – co do zasady – mogły się mieścić w przesłance celu publicznego, a ograniczenie kręgu beneficjentów takiego wywłaszczenia do osób związanych z produkcją rolniczą mogło mieć swoje uzasadnienie<sup>67</sup>. Jednakże słusznie podkreśla się, że przeprowadzenie tzw. reformy rolnej miało na celu nie tylko dokonanie zmiany struktury agrarnej na wsi, ale również zniszczenie polskiego ziemiaństwa jako grupy społecznej i uzyskanie poparcia dla tego celu, jak również dla nowych władz komunistycznych, wśród mas chłopskich. Taki cel w żadnym wypadku nie mieści w wyżej przytoczonym rozumieniu celu publicznego jako koniecznej przesłanki

61 Wyzucie z prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, a nie na rzecz innego podmiotu prywatnego, jest elementem definiującym wywłaszczenia (S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, s. 554). K. Zaradkiewicz wskazuje na występujące wątpliwości dotyczące uznania za wywłaszczenie wyzucia *ex lege* z prawa własności w drodze ustawy, a nie w wyniku indywidualnego aktu stosowania prawa, ostatecznie jednak dopuszcza ustawowo realizowane wywłaszczenie (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 447–450, 480, 495–505).

62 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 214–220.

63 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 555–556. K. Zaradkiewicz podkreśla, że realizacja skonkretyzowanego celu publicznego oraz obowiązek odszkodowawczy stanowią elementy treści wywłaszczenia, nie zaś przesłanki zgodności wywłaszczenia z prawem (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, dz. cyt., s. 474, 478, 481).

64 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 70–73.

65 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 555–559.

66 K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, dz. cyt., s. 480.

67 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 221–225. Autor wyraźnie jednak odmawia uznania konstytucyjności wywłaszczenia w odniesieniu do przepisów dekretu regulujących przejęcie nieruchomości ziemskich celem tworzenia kolonii i ogródków działkowych robotniczych, urzędniczych i rzemieślniczych, właśnie ze względu na nieuzasadnione ograniczenie beneficjentów takiego wywłaszczenia tylko do pewnych grup społecznych.

wywłaszczenia, o którym obecnie mowa w art. 21 ust. 2 konstytucji<sup>68</sup>.

Wątpliwości budzi także zachowanie wymogu niezbędności w regulacji dekretu wrzesniowego, który przewidywał przejście na własność Skarbu Państwa majątków ziemskich przekraczających 50 ha w całości, a nie tylko nadwyżki ponad 50 ha. Oznaczało to, że majątki ziemskie zbliżone do powierzchni 50 ha, ale jej nieprzekraczające, nie były objęte działaniem dekretu<sup>69</sup>.



## Całkowita odmowa przyznania jakichkolwiek odszkodowań byłym właścicielom ziemskim powinna zostać oceniona jako niekonstytucyjna.

Wreszcie niejednoznacznie wypada ocena spełnienia następnej koniecznej przesłanki skutecznego wywłaszczenia w postaci słusznego odszkodowania, które w świetle obecnej regulacji konstytucyjnej nie zawsze musi oznaczać, iż winno ono być ekwiwalentne, ale w każdym przypadku musi być słuszne<sup>70</sup>. Co prawda zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 6 września 1944 r. nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym przechodziły na własność Skarbu Państwa bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia, jednakże art. 19 dekretu przewidywał możliwość otrzymania przez wywłaszczonych właścicieli ziemskich samodzielnego gospodarstwa rolnego (gospodarstwa o rozmiarach do 5 ha) poza obrębem wywłaszczonego majątku, a dla tych, którzy z tego prawa nie chcieli skorzystać, dekret przewidywał wypłatę zaopatrzenia miesięcznego w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. Odpowiedź na pytanie, czy te przewidziane w dekreście świadczenia można zakwalifikować jako rodzaj od-

szkodowania, pozwoliłaby jednoznacznie uznać, iż w tym zakresie regulacja dekretu spełnia konstytucyjną przesłankę wywłaszczenia w postaci słusznego odszkodowania<sup>71</sup>. Poza sporem pozostaje bowiem fakt, że całkowita odmowa przyznania jakichkolwiek odszkodowań powinna zostać oceniona jako niekonstytucyjna<sup>72</sup>. Przy tej okazji zwrócić należy oczywiście uwagę na problemy wynikające z praktyki stosowania art. 19 dekretu, często odbiegającej od litery prawa, co w konsekwencji oznaczało

w większości przypadków odmowę przyznania przewidzianych w omawianym przepisie gospodarstw rolnych albo zaopatrzeń miesięcznych<sup>73</sup>. Uprawnień tych z dniem 5 kwietnia 1958 r. właściciele ziemscy zostali ostatecznie pozbawieni na mocy art. 12 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>74</sup>.

Niezależnie od powyższych wątpliwości należy podkreślić, że zgodnie z przepisami dekretu z dnia 6 września 1944 r. uznano wszelkie działy majątków ziemskich dokonane po 1 września 1939 r. za nieskuteczne z punktu widzenia oceny, czy podlegały one przepisom dekretu. Regulacje te stoją w sprzeczności z wymogiem zachowania proporcjonalności<sup>75</sup>,

68 Tamże, s. 228.

69 Tamże, s. 237–239.

70 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 557–558. Słusznie zauważa P.T. Kociubiński, że pojęcie słuszności jest właściwie terminem filozoficznym (*Powojenne...*, dz. cyt., s. 233).

71 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 230–233.

72 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 557; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, dz. cyt., s. 474.

73 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 233.

74 Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. (Dz.U. z 1958 r., nr 17, poz. 71).

75 Na działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności jako warunku dopuszczalności wywłaszczenia wskazuje K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, dz. cyt., s. 477.

a także w sprzeczności z art. 32 konstytucji. Dodatkowo ujawniły one wspomniany już cel regulacji, polegający na całkowitym zniszczeniu dotychczas dominującej na wsi – w sensie politycznym, kulturowym i ekonomicznym – grupy społecznej<sup>76</sup>. Ponadto można przywołać dalsze argumenty podające w wątpliwość konstytucyjność analizowanego dekretu. I tak przewidziane w art. 20 dekretu zniesienie praw ciążących na nieruchomościach poddanych działaniu dekretu, przeznaczonych dla beneficjentów tzw. reformy rolnej, i w ten sposób pozbycie tych praw osób uprawnionych należy ocenić jako sprzeczne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji<sup>77</sup>. Jako niezgodną z konstytucją należy także ocenić nowelizację dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r., w szczególności w passusie, w którym przez usunięcie z art. 2 ust. 1 sformułowania „o charakterze rolniczym” zamierzano rozszerzyć zakres przedmiotowy jego oddziaływania. W rzeczywistości zmiana ta służyła przejściu majątku należącego do dotychczasowych ziemian, o istotnej wartości nie tylko ekonomicznej, ale też kulturalnej i symbolicznej, związanej z mającym już swoje miejsce w kulturze polskiej pojęciem dworu. W żadnym wypadku takie działanie nie mogło być utożsamiane z realizacją celu publicznego, ani nie mogło mieć waloru niezbędności w rozumieniu art. 21 ust. 2 konstytucji<sup>78</sup>. Niezależnie od braku wystarczającej podstawy prawnej za niekonstytucyjną należy uznać regulację §§ 4 i 8 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., przewidującą rozszerzenie zakresu przedmiotowego działania dekretu, jeszcze dalej niż jego nowelizacja z 17 stycznia 1945 r., poprzez użycie w rozporządzeniu takich terminów jak „majątek”, „wszystkie aktywa majątku” dla określenia zakresu przedmiotowego wprowadzanej „reformy rolnej”. W § 4 rozporządzenia zdefiniowano natomiast poję-

cie gruntów ornych raczej w kierunku rozszerzenia jego pierwotnego znaczenia<sup>79</sup>. Również jako wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjności należy ocenić postanowienie znówelizowanego art. 19 dekretu, zgodnie z którym wywłaszczeni właściciele ziemscy mogli otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne już nie tylko poza obrębem wywłaszczonego gospodarstwa, jak przewidywał pierwotnie dekret, ale też poza obrębem powiatu, w którym znajduje się wywłaszczony majątek. Taka regulacja budzi wątpliwości w świetle art. 22 konstytucji stanowiącej o wolności działalności gospodarczej, ale także nie jest do pogodzenia z wymogiem słuszności, przy założeniu, że otrzymane samodzielne gospodarstwo mogłoby być potraktowane jako odszkodowanie, o którym mowa w art. 21 ust. 2 konstytucji<sup>80</sup>.

Wyniki przeprowadzonej analizy konstytucyjności dekretów z dnia 6 września 1944 r. i z dnia 17 stycznia 1945 r., a także rozporządzenia z dnia 17 marca 1945 r. są następujące:

- 1) Normy konstytucyjne konstruowane w oparciu o manifest lipcowy nie zostały naruszone ani przez przepisy dekretu z dnia 6 września 1944 r., ani dekretu z dnia 17 stycznia 1945 r. zmieniającego dekret poprzedni. Dekret styczniowy nie mógł jednak rozszerzyć – i nie rozszerzył – zakresu przedmiotowego działania dekretu z dnia 6 września 1944 r. Tym bardziej zakresu przedmiotowego działania dekretu wrześniowego nie mogło rozszerzyć – i nie rozszerzyło – rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r., które co najmniej w części regulującej ten zakres należy uznać za niekonstytucyjne.
- 2) Dekrety z dnia 6 września 1944 r. i z dnia 17 stycznia 1945 r. w świetle konstytucji z 1997 r. należy uznać za niekonstytucyjne, albowiem przewidziane w nich przejście na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym nie spełnia minimalnych wymogów wywłaszczenia przewidzianych w konstytucji z 1997 r. Rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. nie spełnia wymogu konstytucyjności co najmniej ze względu na

76 P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, dz. cyt., s. 237–239. Niezależnie od powyższej argumentacji autor odrzuca także argumentację mającą ewentualnie uzasadniać konstytucyjność przeprowadzonej tzw. reformy rolnej w oparciu o art. 84 konstytucji nakładający ciężary i świadczenia publiczne (tamże, s. 239–42).

77 Tamże, s. 250–252.

78 Tamże, s. 255–259.

79 Tamże, s. 266–269.

80 Tamże, s. 265.



## **Dekrety z dnia 6 września 1944 r. i z dnia 17 stycznia 1945 r. w świetle Konstytucji RP z 1997 r. należy uznać za niekonstytucyjne, albowiem przewidziane w nich przejście na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym nie spełnia minimalnych wymogów wywłaszczenia przewidzianych w tejże konstytucji.**

brakującą podstawę prawną do jego wydania (w rozumieniu obowiązującej Konstytucji RP).

### **5. Nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym w świetle oceny konstytucyjności dekretu z dnia 6 września 1944 r.**

Zgodnie z dekretem z dnia 6 września 1944 r. w dniu jego ogłoszenia, tj. 13 września 1944 r., na terenie tworzącego się pod rządami władz komunistycznych nowego państwa przeszły na własność Skarbu Państwa z mocy prawa „nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym”. W okresie późniejszym znaczna część tych nieruchomości została rozparcelowana, a ich własność przeniesiona na osoby fizyczne – beneficjentów „reformy rolnej”. Nabywali oni własność na podstawie aktów nadania ziemi mających charakter konstytutywnych decyzji administracyjnych, wydawanych przez urzędy ziemskie (§ 33 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r.)<sup>81</sup>. Nierozparcelowana część przejętych nieruchomości pozostała w domenie własności publicznej do dnia dzisiejszego. Zarówno przejęcie przez Skarb Państwa, jak również późniejsze rozparcelowanie

tych nieruchomości i przeniesienie ich własności na beneficjentów tzw. reformy rolnej odbywało się w oparciu o przepisy prawne zgodne z ówczesnie obowiązującymi normami konstytucyjnymi.

Ocena tych samych przepisów – w części regulującej przejście na Skarb Państwa w dniu 13 września 1944 r. własności nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym – przez pryzmat współczesnej konstytucji wypada natomiast negatywnie. To uzasadnia wszczęcie postępowania w sprawie badania konstytucyjności dekretu w wyniku wniosku podmiotów określonych w art. 191 konstytucji albo wskutek tzw. pytania prawnego każdego sądu, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie toczącej się sprawy przed tym sądem (art. 193 konstytucji). Kontroli zgodności z konstytucją z 1997 r. podlegały zarówno strona materialna, jak też formalna dekretu<sup>82</sup>. Konsekwencją stwierdzenia niekonstytucyjności dekretu z dnia 6 września 1944 r. byłoby stwierdzenie utraty jego mocy obowiązującej wywołujące skutki *erga omnes*<sup>83</sup>. Z kolei zgodnie z art. 190 ust. 4 konstytucji z 1997 r. orzeczenie takie stanowiłoby podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w prze-

81 J.S. Piątkowski (w:) J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1977, s. 196.

82 Por. P. Sarnecki, *Prawo...*, dz. cyt., s. 418.

83 Por. tamże, s. 418.

pisach właściwych dla danego postępowania, jeżeli uznany za niekonstytucyjny dekret z dnia 6 września 1944 r. byłby podstawą wydania prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innej sprawie<sup>84</sup>.

munistyczne nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Miałoby to raczej miejsce tylko w tych przypadkach, w których przejęte nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym nie zostały dotychczas rozparcelowane i znajdują się nadal



**Brak jest podstaw dla podważenia konstytucyjności przepisów prawnych, na podstawie których nadawano nieruchomości beneficjentom tzw. reformy rolnej, nie tylko w świetle norm konstytucyjnych obowiązujących w latach 1944 i następnych, ale także Konstytucji RP z 1997 roku. Inne bowiem przepisy regulowały przejmowanie od właścicieli ziemskich ich nieruchomości, a inne ich nadawanie.**

Ponadto orzeczenie takie otworzyłoby możliwości dochodzenia swoich praw przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców przy wykorzystaniu drogi postępowania sądowego w ramach powództwa ustalającego (art. 189 k.p.c.) albo przy pomocy wniosku o ustalenie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece) – gdy z księgi wieczystej danej nieruchomości wykreślony został właściciel, a w jego miejsce wpisano Skarb Państwa<sup>85</sup>.

Należy podkreślić, że postępowania te tylko w wyjątkowych sytuacjach mogłyby doprowadzić do odzyskania przez byłych właścicieli ziemskich przejętych w latach 1944–1945 przez władze ko-

w domenie własności publicznej<sup>86</sup>. Skutek taki nie mógłby natomiast nastąpić w stosunku do nieruchomości rozparcelowanych i przekazanych aktem nadania ziemi beneficjentom tzw. reformy rolnej. Po pierwsze, brak jest podstaw dla podważenia konstytucyjności przepisów prawnych, na podstawie których nadawano nieruchomości beneficjentom tzw. reformy rolnej, nie tylko w świetle norm konstytucyjnych obowiązujących w latach 1944 i następnych, ale także konstytucji z 1997 r. Inne bowiem przepisy regulowały przejmowanie od właścicieli ziemskich ich nieruchomości, a inne jej nadawanie.

84 Por. tamże, s. 421.

85 Postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK 2010, nr 3, poz. 27.

86 S. Jarosz-Żukowska podkreśla, że brak realizacji celu publicznego, na który dokonano wywłaszczenia, aktualizuje konstytucyjne prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja...*, dz. cyt., s. 556); tak również K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, dz. cyt., s. 228.



Przejmowanie nieruchomości stanowiło także odrębny zespół działań organów władzy, zasadniczo się różniący od zespołu działań tych organów, który polegał na nadawaniu ziemi. Po drugie, wypada zauważyć, że Skarb Państwa nadający ziemię tysiącom osób fizycznych był w świetle ówczesnych norm konstytucyjnych właścicielem nadawanej ziemi. Beneficjenci tzw. reformy rolnej skutecznie nabywali wtedy własność nadawanych nieruchomości, stąd także obecnie zasługują na ochronę. Ochrona ta winna być dalej idąca niż ochrona działającego w dobrej wierze nabywcy – w drodze czynności prawnej – własności nieruchomości od osoby nieuprawnionej.

## 6. Kwestia roszczeń odszkodowawczych oraz zawieszenia terminów zasiedzenia i przedawnienia roszczeń

Dotychczasowa analiza obecnej sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców wskazuje zasadniczo na trzy rodzaje przysługujących im roszczeń windykacyjnych:

- o wydanie bezprawnie przejętego zespołu pałacowego albo dworsko-parkowego;
- o wydanie bezprawnie przejętych ruchomości;
- o wydanie nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym, które zgodnie z dekretem z dnia 6 września 1944 r. nie zostały nadane małoletnim i bezrolnym chłopom.

Ruchomości i nieruchomości, które są przedmiotem tych roszczeń, nadal mogą znajdować się w domenie własności publicznej, ale też mogły z tej domeny wyjść w drodze ich nabycia przez działające w dobrej wierze osoby trzecie. W obu przypadkach pozostaje aktualny problem ewentualnych roszczeń odszkodowawczych przysługujących obok roszczeń windykacyjnych. Zakres tych roszczeń może być różny. Powinien być mniejszy, w przypadku gdy roszczenie jest realizowane obok roszczenia windykacyjnego, a większy, gdy roszczenia windykacyjnego nie można zrealizować ze względu na to, że przedmiot roszczenia nie znajduje się już w domenie własności publicznej. Niezależnie od potrzeby właściwego określenia zakresu ewentualnego roszczenia odszkodowawczego pojawia się pytanie, czy Skarb Państwa albo inne podmioty publiczne (np. gminy,

powiaty), pomimo obecnej kontynuacji tworzonego od roku 1944 systemu prawnego, powinny ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za działania władz komunistycznych w latach 1944–1989. O ile wydaje się oczywiste, że nie powinny one obecnie korzystać z sytuacji majątkowej uzyskanej w wyniku bezprawnych działań władz komunistycznych podejmowanych kosztem obywateli polskich, o tyle ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej za te działania może budzić i budzi wątpliwości natury aksjologicznej<sup>87</sup>. Biorąc pod uwagę te chyba zasadne wątpliwości wyrażono nawet pogląd, że dla omawianych sytuacji należałoby zastosować – jako bardziej właściwe niż zasady odpowiedzialności odszkodowawczej – reguły dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia<sup>88</sup>.

Zagadnienie to wymaga szczególnego, dokładnego opracowania – ze względu na jego złożoność związaną m.in. z różnym zakresem roszczeń, w zależności od tego, czy przedmiot roszczenia windykacyjnego znajduje się jeszcze w domenie własności publicznej, czy już nie, jaki jest jego stan techniczny, jakie poczyniono na niego nakłady w minionych latach, z jakich środków nakłady te pochodziły, jakie korzyści uzyskiwano w związku z władaniem rzeczą, czy np. dochodzone roszczenie wynika z gwarantowanego obecną konstytucją słusznego odszkodowania, czy jest raczej roszczeniem odszkodowawczym według zasad ogólnych kodeksu cywilnego itp.

Potrzeba odrębnego opracowania istnieje także w zakresie dotyczącym jednoznacznego ustalenia chwili, do której miał miejsce stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Ma to znaczenie dla określenia zasad biegu terminów zasiedzenia włas-

87 A. Machnikowska, *Orzecznictwo...*, dz. cyt., s. 189, 190; S. Fruba, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 31; K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 50–51; E. Łętowska, M. Bednarek, *Ochrona własności – pewność prawa – konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami* (w:) W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006, s. 502–503; E. Łętowska, *Własność nie jest święta*, rozmowa z cyklu *Reprivatyzacja: Kto korzysta, kto traci*, „Gazeta Wyborcza” z 14 lutego 2015 r.

88 E. Łętowska, *Własność...*, dz. cyt.

ności rzeczy i przedawnienia roszczeń w omawianych sprawach. Dotychczasowy brak jednoznacznej oceny konstytucyjności aktów prawnych, które

istnieje nadal. Ze względu na znaczenie tego zagadnienia dla całościowego określenia sytuacji prawnej byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców,



## **Liczne wątpliwości co do ewentualnego zakresu roszczeń byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców prezentowane w literaturze, a w szczególności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, doprowadziły do powstania zjawiska tzw. ograniczonej drogi sądowej, uniemożliwiającego realizację tych roszczeń.**

wprowadziły tzw. reformę rolną, a w szczególności potwierdzone zjawisko ograniczonej drogi sądowej w sprawach o zwrot bezprawnie przejętych nieruchomości ziemskich i ruchomości, skłania do uznania za słuszne wspomniane wyżej stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r.<sup>89</sup> Zgodnie z nim stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako siły wyższej wynikał m.in. z wyłączenia drogi sądowej jako właściwej dla dochodzenia praw przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców wobec przyjętej interpretacji § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Sytuacja prawna będąca podstawą takiego rozstrzygnięcia sądu nie uległa istotnej zmianie do dnia dzisiejszego. W orzecznictwie w tym zakresie nadal ma miejsce istotny spór, co może świadczyć o tym, że stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości dotyczący omawianych zagadnień nie ustał ani w latach dwudziestych XX wieku, ani w XXI wieku, lecz

jak również wskazaną złożoność wynikającą z braku jednoznacznej regulacji prawnej, zagadnienie to wymaga także odrębnego opracowania.

### **7. Uwagi końcowe**

Przeprowadzona w latach 1944–1945 tzw. reforma rolna, chociaż spowodowała zmianę stosunków własnościowych na wsi i tzw. upelnorolnienie bezrolnych i małorolnych chłopów, w świetle współczesnej wiedzy historycznej była też działaniem realizującym przede wszystkim cele ideologiczne i polityczne przejmującej w Polsce rządy nowej władzy komunistycznej. Konsekwencją tego była m.in. likwidacja całej warstwy społecznej – ziemian polskich – i wyrządzenie wielkich szkód w zakresie kultury i tradycji polskiej.

Liczne wątpliwości co do ewentualnego zakresu roszczeń byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców, prezentowane w literaturze, a w szczególności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, doprowadziły do powstania zja-

89 Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r., I ACa 559/08, Lex nr 1120156.

wiska tzw. ograniczonej drogi sądowej, uniemożliwiającego realizację tych roszczeń. Szczególnym i silnym jego przejawem stał się spór dotyczący zagadnienia proceduralnego, powstały pomiędzy Naczelnym Sądem Administracyjnym i Sądem Najwyższym, a Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczący określenia właściwej drogi postępowania prawnego w sprawach o zwrot bezprawnie przejętych zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych. Zjawisko to pogłębia także brak jednolitego i jednoznacznego stanowiska orzecznictwa dotyczącego wskazania chwili, do której nastąpiło – potwierdzone przez orzecznictwo – zawieszenie wymiaru sprawiedliwości w sprawach o zwrot

Tymczasem analiza powyższych problemów pozwala na zajęcie jednoznacznego stanowiska przemawiającego za drogą postępowania cywilnego jako właściwą w większości spraw o zwrot bezprawnie przejętych ruchomości i nieruchomości ziemskich. Niezależnie od przedstawionych wyżej argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem należy wskazać na wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczące obecnego obowiązywania § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., na podstawie którego – zgodnie z ostatnim stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego – należy prowadzić wspomniane postępowania. Skuteczne zakwestionowanie konstytucyjności tego przepisu



**Nawet po ponad 70 latach od przeprowadzenia  
tzw. reformy rolnej byłym właścicielom  
ziemskim lub ich spadkobiercom przysługuje  
obecnie roszczenie windykacyjne przeciwko  
Skarbowi Państwa o wydanie bezprawnie  
zagarniętych: nieruchomości w postaci  
zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych,  
jak również pochodzących z nich ruchomości.**

ruchomości i nieruchomości ziemskich przejętych przez Skarb Państwa na przełomie lat 1944–1945. Jednoznaczne wskazanie tego momentu jest niezbędne dla prawidłowego i niebudzącego wątpliwości obliczenia terminów ewentualnego zasiedzenia własności przez Skarb Państwa, względnie przedawnienia roszczeń byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców związanych z dochodzeniem zwrotu przejętych ruchomości i nieruchomości ziemskich. Z powyższych powodów stan orzecznictwa w analizowanym zakresie należy ocenić bardzo negatywnie.

winno być ostatecznym argumentem przemawiającym za drogą postępowania sądowego jako właściwą dla spraw o zwrot bezprawnie przejętych ruchomości i nieruchomości ziemskich przez Skarb Państwa na przełomie lat 1944–1945. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii może stanowić także podstawę do przyjęcia, że chwila takiego rozstrzygnięcia jest równocześnie chwilą, w której stwierdzony przez orzecznictwo „stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości” ustał i w związku z tym od tego momentu zaczynają biec wspomniane terminy zasiedzenia własności rzeczy i przedawnienia roszczeń.

Przeprowadzenie tzw. reformy rolnej odbyło się z naruszeniem licznych ówczesnie obowiązujących i dopiero co wprowadzonych przepisów prawnych. Organy władzy przejmowały nie tylko nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, których

zującymi normami konstytucyjnymi, określonymi przede wszystkim przez Manifest PKWN z dnia 22 lipca 1944 r. Między innymi dekret zapoczątkował w tamtym czasie tworzenie się nowego systemu prawnego, który w sposób płynny stał się także



## Byłm właścicielem ziemskim lub ich spadkobiercom przysługują związane z roszczeniami windykacyjnymi roszczenia odszkodowawcze albo roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia.

przejście *ex lege* na własność Skarbu Państwa przewidywał dekret z dnia 6 września 1944 r., ale także nieobjęte działaniem dekretu zespoły pałacowe albo dworsko-parkowe, będące domami właścicieli ziemskich i ich rodzin, a także większość znajdującego się tam majątku ruchomego. Działania polegające na przejmowaniu zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych oraz znajdującego się tam mienia ruchomego, niemające podstawy prawnej ani w dekreście z dnia 6 września 1944 r., ani w żadnym innym akcie prawnym, naruszały prawo własności i prawo do nietykalności mieszkania właścicieli ziemskich. Były działaniami bezprawnymi i takimi pozostały do dnia dzisiejszego. Dlatego też, nawet ponad 70 lat po tych wydarzeniach, byłm właścicielem ziemskim lub ich spadkobiercom przysługuje obecnie roszczenie windykacyjne przeciwko Skarbowi Państwa o wydanie bezprawnie zagarniętych:

- I. nieruchomości w postaci zespołów pałacowych albo dworsko-parkowych, jak również
- II. pochodzących z nich ruchomości.

Zgodnie z formalistycznym rozumieniem prawa, wydanie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. wywołało skutki prawne w nim określone polegające na przejściu z mocy prawa na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym. Dekret był zgodny z ówczesnie obowiązującymi

systemem współczesnego państwa polskiego. Obecnie dekret podlega ocenie z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji RP, wobec chociażby braku przepisu przeciwnego. Jak zostało wykazane, ocena ta wypada negatywnie i wymaga wyciągnięcia z niej właściwych konsekwencji. Polegać one powinny na uznaniu za niekonstytucyjny dekret z dnia 6 września 1944 r. i związanych z nim przepisów dotyczących przejścia na własność Skarbu Państwa nieruchomości, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, oraz wznowieniu stosownych postępowań i unieważnieniu stosownych decyzji wydanych w oparciu o dekret w zakresie niezbędnym do realizacji roszczenia windykacyjnego przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców przeciwko Skarbowi Państwa o wydanie nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym znajdujących się jeszcze we władaniu Skarbu Państwa.

Niezależnie od tego byłm właścicielem ziemskim lub ich spadkobiercom przysługują związane z wymienionymi wyżej roszczeniami windykacyjnymi roszczenia odszkodowawcze albo roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Zagadnienie to wymaga jednak dodatkowej pogłębionej analizy odnoszącej się do następujących sytuacji:

- 1) Skarb Państwa bezprawnie przejął i włączył nieruchomość lub ruchomość do dnia ich



## Nabycie ziemi przez małorolnych i bezrolnych chłopów w drodze nadania na podstawie przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. było działaniem zgodnym z ówczesnie obowiązującymi przepisami i nie ma żadnych podstaw, aby skuteczność takiego nabycia własności ziemi mogła być obecnie podważona.

odzyskania przez byłych właścicieli ziemskich lub ich spadkobierców;

- 2) Skarb Państwa zbył w drodze czynności prawnej bezprawnie przejętą ruchomość lub nieruchomość działającym w dobrej wierze osobom trzecim;
- 3) Skarb Państwa przejął nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym bez słusznego odszkodowania i włączył ją do dnia realizacji rozszczenia windykacyjnego;
- 4) Skarb Państwa przejął nieruchomość ziemską o charakterze rolniczym bez słusznego odszkodowania i nadał ją małorolnym lub bezrolnym chłopom.

Nabycie ziemi przez małorolnych i bezrolnych chłopów w drodze nadania na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. było działaniem zgodnym z ówczesnie obowiązującymi przepisami i nie ma żadnych podstaw, aby skuteczność takiego nabycia własności ziemi mogła być obecnie podważona.

### Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bielecki Ł., *Nacjonalizacja nieruchomości ziemskich na obszarze południowo-wschodniego pogranicza Polski*, cz. 1, „Rejent” 2007, nr 5; cz. 2, „Rejent” 2007, nr 6.
- Braun G., *Wypędzeni, wymordowani, wyszydzeni*, „Polonia Christiana” 2014, nr 40.
- Ereciński T. (red.), Gudowski J., Jędrzejewska M., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1997.
- Forystek J., *Glosa krytyczna do postanowienia TK z 1.03.2010 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4.
- Forystek J., *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2001, nr 2.
- Fruba S., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej na gruncie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2.
- Hetko A., *Krzywdy i niespełnione obietnice*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2007, nr 12.
- Iwulski J., *Związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną na przykładzie decyzji dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 3.
- Jakubecki A. (w:) H. Dolecki (red.), T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego – Komentarz*, Warszawa 2013, t. 1.
- Janeczko E., *Reforma rolna na tle orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Rejent” 2005, nr 1.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jasiewicz K., *Sól polskiej ziemi*, „W Sieci Historii” 2014, nr 11.
- Jasiewicz K., *Lista strat ziemiaństwa polskiego 1939–1956*, Warszawa 1995.

- Kaczkowski Ł., *Nienaruszalność mieszkania* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw wolności w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Kaliński M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV SA 2582/98*, „Rejent” 2001, nr 12.
- Kociubiński P.T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013.
- Kremer E., *Problematyka reformy rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* (w:) P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012.
- Kremer E., *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, z. 5–6.
- Lichorowicz A., *Pojęcie nieruchomości ziemskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego* (w:) L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
- Łętowska E., Bednarek M., *Ochrona własności – pewność prawa – konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami* (w:) W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006.
- Łętowska E., *Własność nie jest święta*, rozmowa z cyklu *Reprywatyzacja: Kto korzysta, kto traci*, „Gazeta Wyborcza” z 14 lutego 2015 r.
- Machnikowska A., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów w sprawach o charakterze reprywatyzacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 15, Toruń 2014.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.
- Oleszko A., *Problematyka własnościowa w świetle reformy oraz uporządkowania spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem*, „Rejent” 1996, nr 11.
- Osajda K., *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009.
- Ostojka J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 maja 2011 r.*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7–8.
- Piątowski J.S. (w:) J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Radwański Z., Zieliński M. (w:) M. Safjan (red.) *Prawo cywilne – część ogólna*, „System Prawa Prywatnego”, t. 1, Warszawa 2007.
- Rodziewicz J., *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000.
- Rydel M., *Dwór – polska tożsamość*, Poznań 2012.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Sowa L., *Wielka historia Polski*, t. 10, *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, Kraków 2001.
- Szczepiński W., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 15 października 2002 r.*, „Palestra” 2004, z. 3–4.
- Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013.
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja podstawowego prawa własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.
- Ziętek W., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 marca 2008 r.*, „Palestra” 2009, nr 1–2.
- Ziętek W., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r.*, „Palestra” 2011, nr 9–10.
- Ziętek W., *W sprawie pojęcia nieruchomości ziemskiej*, „Rejent” 2008, nr 4.
- Zwolak E., *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabywania nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Żółtowski M., *Tarcza Rolanda*, Kraków 1989.